

DÉCISION DE
LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE

OJ n° 110/2002/108

Berne, le 6 mai 2003

en la cause liée entre

A. _____
recourant 1

Association Pro Natura Jura bernois
recourante 2



et

B. _____
intimée

et

Préfet du district de Moutier, Rue du Château 13, 2740 Moutier

Municipalité de Moutier, Chancellerie municipale, Hôtel de Ville 1, 2740 Moutier

Municipalité de Belprahon, 2744 Belprahon

en ce qui concerne la décision n° 2557/99 du préfet du district de Moutier du 30 mai 2002
(via ferrata)

I. Faits

1. Le 22 septembre 1998, une demande de permis de construire pour un sentier didactique relatif aux traces de dinosaures découvertes dans les Gorges de Moutier ainsi que pour une voie d'escalade câblée ("via ferrata", "Klettersteig") a été déposée auprès de la commune de Moutier par l'intimée en qualité de maître d'ouvrage et d'auteur du projet et par la commune bourgeoise de Moutier en tant que propriétaire foncier. Les recourants 1 et 2 en particulier ont formé opposition. L'Inspection de la protection de la nature, la Division forestière 8 Jura bernois et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ont présenté des co-rapports négatifs au sujet de la via ferrata (positifs, mais avec des conditions, en ce qui concerne le sentier didactique). Par décision du 9 juillet 1999, le préfet du district de Moutier a accordé le permis de construire pour le sentier didactique et constaté que l'aménagement de la via ferrata ne nécessitait pas de permis de construire.

La recourante 2 a recouru auprès de la TTE¹. La TTE a constaté l'entrée en force de la décision du préfet concernant le sentier didactique, qui n'était pas contesté. Par décision du 4 janvier 2000, elle a admis le recours, annulé les chiffres de la décision du préfet se rapportant à la via ferrata, rejeté la demande de permis de construire pour ce projet de même que les autorisations annexes (en matière d'aménagement du territoire, de protection de la nature et du paysage, de chasse et protection des mammifères et oiseaux sauvages ainsi que de forêts).

L'intimée a interjeté recours auprès du Tribunal administratif. Par jugement du 4 août 2000, celui-ci a rejeté le recours dans la mesure où il tendait à faire constater qu'un permis de construire n'est pas nécessaire à l'installation de la voie d'escalade, admis le recours dans la mesure où il tendait à l'annulation du refus du permis de construire (et des autres autorisations en cause), annulé la décision du 4 janvier 2000 et renvoyé le dossier au préfet afin qu'il statue, au sens des considérants, sur l'octroi ou le refus du permis de construire (compte tenu des autres autorisations nécessaires).

2. Une suspension de la procédure de permis de construire a été convenue entre les parties lors d'une séance convoquée par le préfet le 16 janvier 2001². En date du 15

¹ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

² procès-verbal de la séance du 16 janvier 2001, p. 182 à 186 du dossier préfectoral

novembre 2001, l'intimée a requis le préfet de reprendre la procédure de permis de construire pour la réalisation d'un projet modifié. Le tracé est adapté de la façon suivante par rapport au premier projet: le début du tracé est abandonné au profit de l'utilisation du sentier existant pour arriver au pied de la voie; la via ferrata est raccourcie d'environ 200 m dans sa partie sommitale; la nouvelle sortie permet de rejoindre le sentier de la Combe du Pont pour le cheminement de retour. Le nouveau projet envisage des mesures compensatoires, notamment le déséquipement de certaines voies d'escalades existantes ainsi que le débaisage des sentiers d'accès à ces voies. L'intimée propose finalement certaines prescriptions d'utilisation, à savoir la fermeture de la via ferrata du 1^{er} novembre au 1^{er} mai, la pose de panneaux d'information et l'édition d'une plaquette explicative.

3. Les recourants 1 et 2 ont formé opposition pendant le délai à cet effet. La Division forestière 8 Jura bernois (5 décembre 2001) et la CFNP (21 décembre 2001) ont présenté des co-rapports négatifs. L'Inspection de la protection de la nature (20 juin 2001 / 28 décembre 2001 / 7 janvier 2002), sans s'opposer formellement au projet modifié, relève les différents conflits d'intérêts que celui-ci soulève et énonce que la via ferrata ne devrait pas être exploitée avant mi-juillet (fin de la période de reproduction). La commune de Moutier s'est déclarée favorable au projet sur le fond, tout en regrettant que les recourants et l'intimé n'aient pas trouvé un terrain d'entente, compte tenu notamment de ce que le tracé projeté chemine à l'intérieur d'un objet recensé à l'IFP³.

4. Par décision du 30 mai 2002, le préfet du district de Moutier a accordé la dérogation au sens de l'art. 24, ancien al. 1^{er}, LAT⁴, octroyé le permis de construire pour l'aménagement d'une via ferrata selon le projet remanié, rejeté les oppositions ainsi que les trois co-rapports négatifs, accordé la dérogation au sens de l'art. 25 LCFo⁵ et fixé les charges et conditions suivantes:

- toutes les mesures compensatoires envisagées et les prescriptions d'utilisation doivent être exécutées conformément au contenu du projet remanié;
- la période d'exploitation s'étendra du 1^{er} mai au 1^{er} novembre avec la restriction suivante pour les mois de mai et juin: l'ouverture est limitée aux samedi et dimanche seulement;
- *(non décisif en l'espèce)*.

5. Le recourant 1 a interjeté recours le 28 juin 2002. Il a conclu en substance à l'annulation de la décision du préfet. Il invoque en particulier les perturbations que provoquerait le projet dans l'équilibre écologique de ce site intact et sensible ainsi que la faiblesse des

³ Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, 1977, Département fédéral de l'intérieur, fiche n° 1021

⁴ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

⁵ loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts, LCFo, RSB 921.11

conditions et charges statuées: la période d'exploitation serait en contradiction avec la période de nidification des oiseaux repérés dans le site (spécialement mai et juin).

La recourante 2 a également interjeté recours le 28 juin 2002. Elle a conclu à l'annulation de la décision du préfet. Elle estime en particulier que l'autorité de première instance n'a pas pondéré correctement les différents intérêts en présence. Elle invoque la particulière sensibilité de la végétation le long des arêtes. Or pour la sécurité des utilisateurs de la via ferrata, il serait nécessaire d'enlever cette végétation sur les rochers qui surplombent le tracé. La recourante met également en doute le bien-fondé du calendrier statué comme charge dans la décision attaquée.

L'autorité d'instruction a joint les deux procédures.

6. Par préavis du 8 juillet 2002, le préfet du district de Moutier a renvoyé aux considérants de sa décision.

Par réponse du 31 juillet 2002, l'intimée a déclaré n'avoir pas de complément d'informations à apporter étant donné la clarté du dossier. Elle a précisé avoir fait beaucoup d'efforts en vue de satisfaire aux différentes oppositions.

Par prise de position du 31 juillet 2002, la commune de Moutier a déclaré avoir toujours été favorable au projet, pour autant que celui-ci ne porte pas préjudice à un site classé à l'IFP comme étant d'importance nationale.

7. Les autres faits et arguments de la cause sont évoqués ci-après en tant que besoin.

II. Considérants

1. Recevabilité

Le préfet du district de Moutier a rendu une décision globale au sens de l'art. 9 LCoord⁶. Indépendamment des griefs invoqués, celle-ci ne peut être attaquée que par la voie de recours admise en procédure directrice (art. 11 al. 1^{er} LCoord). La procédure directrice est la procédure d'octroi du permis de construire. En vertu de l'art. 40 al. 1 LC⁷, les décisions relatives à l'octroi d'un permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la TTE. Selon l'alinéa 2 de la disposition précitée, les opposants dans le cadre des motifs qu'ils avaient soulevés dans leur opposition ont qualité pour recourir.

Au surplus, les recours ont été déposés en temps utile et selon les formes légales. Ils sont par conséquent recevables.

2. Dérogation pour construction ou installation hors de la zone à bâtir

L'art. 22 al. 2 let. a LAT prescrit que l'autorisation de construire est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. En dérogation à cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (art. 24, anc. al. 1^{er}, let. a LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24, anc. 1^{er} al., let. b LAT)⁸.

En l'espèce, le projet est situé hors de la zone à bâtir. La seconde condition, posée par l'art. 24 let. b LAT, est litigieuse. Ainsi que le relève la décision attaquée, l'intérêt pouvant s'opposer à l'octroi d'une autorisation de construire la via ferrata consiste en l'occurrence dans la protection particulière, fondée sur l'art. 6 LPN⁹, dont bénéficie le site du fait de sa

⁶ loi de coordination du 21 mars 1994, LCoord, RSB 724.1

⁷ loi du 9 juin 1985 sur les constructions; LC, RSB 721

⁸ Depuis le 1^{er} septembre 2000, soit après le dépôt de la demande de permis, l'art. 24 LAT ne compte plus qu'un seul alinéa, de même teneur que l'ancien alinéa 1^{er} de l'art. 24 LAT. La nouvelle disposition, qui n'est pas plus favorable aux maîtres de l'ouvrage que l'ancienne, n'est pas applicable.

⁹ loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451

mention dans l'IFP. L'autorité de première instance a conclu que l'autorisation pour la construction de la via ferrata peut être accordée dans la mesure où elle est assortie de charges et conditions strictes, établies sur la base des différentes remarques faites au sujet du projet. Ce faisant, elle a admis que la condition de l'absence d'intérêts prépondérants était réalisée, ce que la recourante 2 conteste. Cette dernière est d'avis que la sauvegarde du site, notamment de sa faune et de sa flore, doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intimée à la réalisation du projet. L'intimée pour sa part estime en substance que son projet satisfait aux exigences de protection invoquées par les recourantes. Il s'agit donc d'examiner si le projet est compatible avec la protection conférée au site par l'art. 6 LPN.

3. Inventaire

L'IFP est l'un des inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale au sens de l'art. 5 LPN. Selon le commentaire relatif à l'IFP¹⁰, un paysage ou un objet sont reconnus d'importance nationale lorsque leur forme et leur contenu sont considérés comme uniques en Suisse ou particulièrement typiques de notre pays. Il faut entendre par sites uniques les paysages et monuments naturels qui doivent être qualifiés d'uniques et irremplaçables dans l'optique suisse et européenne, en raison de leur beauté, de leurs particularités, de leur étendue, de leur importance scientifique, écologique et/ou géographique et culturelle. L'inventaire englobe également les paysages et les biocénoses qui apparaissent en tant que paysages types d'une région déterminée de la Suisse. Il s'est agi d'inclure dans l'IFP au moins un exemple marquant de chaque type de paysage suisse avec la faune et la flore qui le caractérisent. Les deux groupes "paysages types" et "objets uniques" ne se distinguant pas toujours nettement, l'inventaire comporte également des formes intermédiaires. A ce jour, l'IFP compte 162 objets¹¹.

L'objet n° 1021, Gorges de Moutier, a été porté à l'inventaire en 1996. Son importance y est décrite de la façon suivante:

"Une des régions classiques pour la recherche et l'enseignement de la tectonique de plissement. Illustration claire de la tectonique complexe d'une chaîne du Jura (anticlinal du Raimeux) grâce à une vallée transversale profondément entaillée et grâce à l'altération sélective des couches. Escarpements et arêtes marquant les calcaires résistants, combes latérales en pente vers la vallée principale indiquant les marnes et les argiles. Cluse exemplaire creusée à travers l'anticlinal méridional, en forme de cirque parfait, présentant deux doubles voûtes rocheuses hémicirculaires de part et d'autre de la Birse. "Roches pleureuses" de calcaire kimmeridgien

¹⁰ p. 16 ss, spéc. p. 20 (référence complète: cf. note 3 ci-dessus)

¹¹ cf. annexe 1 de l'ordonnance fédérale du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, OIFP, RS 451.11

tombant verticalement vers le Vallon de Moutier.

Flore et végétation bien conservées comprenant notamment des stations abyssales d'orophytes (pin de montagne, etc.).

Avifaune comprenant le grand tétras et le milan royal."

L'art. 6 LPN définit la signification de l'inventaire comme il suit :

¹ L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates.

² Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation.

4. Tâche de la Confédération

La protection renforcée de l'art. 6, al. 1^{er} et 2, LPN est applicable lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération¹².

L'art. 2 LPN définit ce qu'est une tâche fédérale, notion précisée par la doctrine et la jurisprudence. Constituent une telle tâche les décisions liées à l'art. 24 LAT (cf. consid. 2 ci-dessus), lorsqu'il est prétendu qu'elles ne tiendraient pas compte des impératifs de la protection due à la nature et au paysage, en violation de l'art. 78 Cst.¹³ et des prescriptions de la LPN. Il peut s'agir en particulier de l'octroi d'une dérogation. Il n'est pas nécessaire que soit en cause un projet de construction publique de la Confédération¹⁴.

En l'espèce, l'autorité de première instance a accordé la dérogation fondée sur l'art. 24 LAT, ce à quoi les recourants s'opposent. Ainsi, la décision de première instance remplit la condition de l'accomplissement d'une tâche fédérale.

¹² Jörg Leimbacher dans Commentaire de la loi sur la protection de la nature et du paysage (ci-après Commentaire LPN), 1997, art. 6 n. 2

¹³ Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst., RS 101

¹⁴ Jean-Baptiste Zufferey dans Commentaire LPN, art. 2 n. 34

5. Atteinte

a) Généralités

L'art. 6 LPN postule l'obligation de conserver les objets intacts. Par conservation intacte, il faut entendre que la protection nécessaire à la conservation des valeurs naturelles et culturelles d'un objet doit être entièrement assurée et que l'on s'oppose à d'éventuels dangers qui pourraient le menacer. Cela ne signifie pas qu'il ne faille absolument plus rien changer à l'état d'un objet. Mais vu dans son ensemble, sous l'angle de la protection de la nature et du paysage, celui-ci ne doit pas être détérioré¹⁵. D'éventuels inconvénients minimes causés par une modification doivent être au moins contrebalancés par ailleurs. C'est la description des éléments à protéger, tels qu'ils résultent de la fiche IFP pour l'objet concerné, qui donne la mesure de la protection nécessaire à la conservation intégrale exigée. Autrement dit, les interventions ne doivent pas menacer les objets dans leurs caractéristiques si particulièrement typiques ou uniques et en raison desquelles ceux-ci ont été reconnus d'importance nationale¹⁶.

Si un projet implique une atteinte grave, à savoir un dommage étendu et irréversible à l'un des buts de protection, il n'est en général pas autorisé s'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche fédérale. Une exception n'est possible que si un intérêt au moins équivalent, d'importance nationale également, s'oppose à la conservation (art. 6 al. 2 LPN). Dans les autres cas, l'atteinte n'est pas admissible. Si par contre l'atteinte à un des buts de protection suppose un dommage de peu d'importance seulement, le projet est autorisé si la pondération des intérêts parle en sa faveur et pour autant que des mesures de remplacement compensent le dommage (art. 6 al. 1^{er} LPN); on doit en outre éviter de créer un précédent défavorable à la protection de la nature.

b) Exception ?

Généralement, un intérêt doit reposer sur une base légale ou constitutionnelle pour être reconnu d'importance nationale. On peut citer les cas concrets suivants: l'établissement d'un réseau de télécommunications fiable (antenne PTT), l'approvisionnement suffisant et sûr en énergie, en particulier pour le maintien des transports publics (ligne à haute ten-

¹⁵ commentaire IFP, p. 21

¹⁶ jugement du Tribunal administratif (JTA) du 31 mai 2002 en la cause S. G. / commune de B., n° 21292U, consid. 7 b (en partie publié dans URP/DEP 2003/3 p. 235 ss, pt 4.1); commentaire IFP p. 27; Leimbacher, Commentaire LPN, art. 6 n. 6

sion), la protection des humains, des animaux et des choses (ouvrages d'entretien d'un cours d'eau pour lutter contre les inondations) et l'approvisionnement suffisant en matière première indigène nécessaire à l'industrie de la construction (gravière)¹⁷.

Le projet de l'intimée comporte deux volets: le sentier didactique relatif aux traces de dinosaures, qui a déjà fait l'objet d'une autorisation de construire entrée en force, d'une part, et la via ferrata d'autre part. Dans ses prises de position du 20 novembre 1998 (p. 51 du dossier préfectoral) et du 22 mars 1999 (p. 57 du dossier préfectoral), l'intimée fait valoir que le développement d'une activité touristique régionale est bienvenu pour la cité de Moutier et sa région proche. L'Office du tourisme du Jura bernois (courrier du 7 mai 1999, p. 75 du dossier préfectoral) confirme que le projet serait profitable à la notoriété de la région. Il en va de même de l'autorité de première instance dans sa décision du 30 mai 2002 (p. 257 du dossier préfectoral). Ainsi, à juste titre, aucune des parties concernées ne soutient que le projet serait d'importance nationale. Et même en admettant que la valorisation des traces de dinosaures présente un intérêt culturel général, celui-ci est déjà satisfait par la création du sentier didactique. L'installation d'une via ferrata en sus répondrait donc à un intérêt pour le tourisme régional et les loisirs des particuliers.

Dès lors, en l'absence d'un intérêt d'importance nationale, l'exception de l'art. 6 al. 2 LPN n'entre pas en considération. En d'autres termes, une atteinte grave aux buts de protection de l'objet en question n'est pas admissible. Seule une atteinte mineure et compatible avec les buts de protection peut être autorisée¹⁸.

c) Buts de protection

La fiche IFP n° 1021 distingue trois groupes principaux de buts de protection: d'abord l'illustration claire, pour la recherche et l'enseignement, de la tectonique complexe de plissement d'une chaîne du Jura; ensuite la flore et la végétation bien conservées; et enfin l'avi-faune.

Dans son préavis du 4 mai 1999, la CFNP précise la description de l'IFP ainsi que les objectifs de protection qui en découlent:

"Dans la zone IFP des Gorges de Moutier, le paysage est dominé par d'imposantes parois rocheuses et par

¹⁷ Leimbacher, Commentaire LPN, art. 6 n. 21 et renvois à la jurisprudence fédérale

¹⁸ JTA du 31 mai 2002 n° 21292U, consid. 8 a

des cônes de déjection. A côté de sites très secs, peu propices à la forêt, on y trouve des forêts sèches naturelles. Mis à part le fond de la vallée, où la route cantonale, la voie de chemin de fer et une ligne à haute tension de dimensions modestes longent la Birse, cet objet IFP ne compte pas d'infrastructures techniques. Les versants secs boisés et les parois rocheuses sont en grande partie difficiles d'accès, parce qu'ils n'ont pas ou guère été aménagés; c'est pourquoi ils n'ont été jusqu'ici que peu troublés par des activités humaines. Ces parois rocheuses et ce paysage remarquable sont cependant d'un grand attrait tant pour la randonnée que pour l'escalade.

La commission en déduit pour l'objet IFP 1021 les objectifs de protection suivants:

- conserver intact le paysage, et en particulier les parois rocheuses qui présentent des éléments précieux pour le géologue et offrent aux plantes et aux animaux des habitats naturels typiques;
- conserver intacte et valoriser la végétation caractéristique du site sur l'ensemble du périmètre de l'objet IFP, notamment pour préserver les habitats d'espèces animales et végétales rares;
- limiter les infrastructures techniques, pour autant qu'elles soient absolument nécessaires, au fond de la vallée, le long de la Birse."

Dans son deuxième rapport du 21 décembre 2001, la CFNP relève que le tracé, bien que remanié, touche toujours un site fragile. Elle déclare maintenir sa décision et ses demandes, telles que formulées dans le préavis du 4 mai 1999. Dans celui-ci, elle procède à l'analyse des impacts du projet sur le site de la façon suivante:

"La via ferrata doit traverser une bande de rochers exposée sud qui est restée vierge jusqu'ici. Il est difficile de juger à l'avance de la visibilité du câble d'acier qui sera utilisé ainsi que des prises artificielles qui seront aménagées. Il est vraisemblable cependant que la structure linéaire du câble attirera l'attention. Suivant l'ensoleillement, il brillera et se détachera ostensiblement sur la paroi comme élément étranger au paysage.

L'installation d'un câble d'acier fixe amènera chaque année un grand nombre de personnes le long du couloir étroit qui traverse la paroi rocheuse. Le long de cette ligne, la précieuse végétation rocheuse sera vouée à disparaître rapidement sous l'effet des impacts mécaniques liés à l'escalade. La commission est d'avis qu'au bout d'un certain temps, ce couloir se distinguera des zones qui ne seront pas soumises à ces impacts mécaniques et s'imposera d'autant plus nettement dans le paysage.

En traversant cette paroi rocheuse qui n'avait guère été dérangée jusqu'ici par des grimpeurs, la voie câblée troublera fortement les habitats des animaux et risque même de les rendre infréquentables, notamment pour les oiseaux qui nichent et couvent dans les rochers. Il est établi avec une certaine certitude que différentes espèces d'oiseaux rares et/ou menacées, tel le faucon pèlerin ou le grand corbeau, nichent dans ces parois, ainsi qu'il ressort d'ailleurs du rapport de l'Inspection cantonale de la protection de la nature.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la commission constate que la construction de la voie câblée prévue nuirait considérablement à l'objet IFP des Gorges de Moutier au sens des objectifs de protection définis. Elle estime que même en modifiant le projet, on ne trouverait pas de solution qui préserve les valeurs écologiques et paysagères de cette région.

La construction de la voie câblée représente une atteinte importante à l'objet IFP 1021. Les effets négatifs ne sont pas compatibles avec le principe d'une conservation intégrale de l'objet ni avec celui d'un traitement qui le ménage le plus possible au sens de l'art. 6 al. 1^{er} LPN. En conséquence, la CFNP demande que l'autorisation de construire soit refusée pour la voie câblée."

d) Tectonique de plissement / paysage naturel: arguments

Le recourant 1 relève que la voie câblée est projetée dans un secteur intact, plus précisément dans la cluse de Moutier, qui représente un cirque d'érosion très spectaculaire. Il fait valoir que ce cirque rocheux est l'un des rares de la région à n'être pas exploité et perturbé par des activités humaines. Le projet, même remanié, y porterait une atteinte importante et irréversible du point de vue géomorphologique. La recourante 2 fait

également référence à la qualité esthétique du site, et en particulier de l'un de ses derniers secteurs resté intact et libre de tout dérangement. Pour sa part, l'intimée objecte que le matériel constituant la via ferrata (câble d'acier fixé à la roche par des broches d'amarrage ainsi que prises artificielles - échelons - pour les passages plus techniques) est moderne, inoxydable et discret. A son avis, la présence du parcours câblé aurait pour avantage de canaliser le flux des grimpeurs.

Dans son jugement du 4 août 2000¹⁹, le Tribunal administratif avait considéré les éléments suivants:

"Comme modification de l'espace extérieur, il faut retenir les quelques 200 échelons, 250 broches d'amarrage et le câble de plus de 900 mètres qui seront visibles à la surface de la falaise, plus précisément en son milieu et sur toute la longueur dépourvue de végétation boisée (dossier communal, p. j. n° 44 photomontage). Un certain éclat au soleil n'est pas exclu. De même, on peut se demander si, à la longue, la roche ne risque pas d'être marquée de traînées de rouille. De plus, le passage répété des grimpeurs, toujours au même endroit, ne va pas manquer de laisser des traces (altération de la végétation, changement dans la couleur de la roche).

L'aspect tectonique s'apprécie dans son ensemble et, dans ce contexte, la ligne de plus de 900 m de longueur que traceraient le câble et les marques de passage dans le paysage peut difficilement échapper à la qualification de modification sensible de l'espace extérieur. Cet aspect peut d'autant moins être ignoré que la voie câblée est précisément prévue sur une des faces de la cluse spécialement mise en évidence dans le descriptif de l'objet IFP 1021.

Compte tenu des obstacles d'accès et de la difficulté des voies, on peut imaginer que ce secteur des Gorges n'a pas la préférence des grimpeurs et que sans la via ferrata, il resterait peu fréquenté. En outre, comme l'avancent les promoteurs eux-mêmes, il s'agira d'une clientèle extrêmement variée du plus jeune (à partir de 8/10 ans) et sans limite d'âge supérieure, randonneurs, grimpeurs, anciens grimpeurs ou alpinistes ou encore néophytes. Il n'est donc pas logique de prétendre que cette voie va canaliser les varappeurs qui jusqu'à présent s'entraînaient, en se dispersant, dans toute la région. Le parcours de la voie câblée va s'ajouter à ces autres activités."

e) Tectonique de plissement / paysage naturel: évaluation

Il est prévu d'implanter la via ferrata dans la "cluse exemplaire (...) en forme de cirque parfait" spécialement mise en évidence par l'IFP, plus particulièrement sur la plus grande des "deux doubles voûtes rocheuses hémicirculaires". Le nouveau projet tel que proposé par l'intimée est certes plus court que le projet initial. Il a été raccourci essentiellement dans sa partie sommitale, et ce d'un tiers environ. Pour le surplus, les caractéristiques du projet modifié sont les mêmes que celles du précédent projet. Le câble, d'une longueur de 600 m environ, amarré par quelque 160 broches et assorti d'une centaine d'échelons, passe toujours au milieu de la surface de la falaise. Il s'interrompt au deux tiers de celle-ci. Un nouveau sentier devrait être créé sur le flanc exposé au nord de la Combe du Pont entre le haut de la voie câblée et l'accès existant au fond de la Combe.

¹⁹ consid. 4.2 a et c

Il résulte de la description de l'objet dans l'IFP ainsi que des rapports de la CFNP que le paysage en question, en particulier la cluse (hormis le fond de la vallée), se distingue par son état naturel, intact et vierge: il ne compte pas d'infrastructures techniques et il n'est fréquenté que par des grimpeurs isolés. Or l'IFP requiert comme but général de protection le maintien de l'objet en question dans l'état qui le rend digne de protection²⁰. En l'occurrence, l'aspect naturel et intact du site - en relation avec ses qualités géomorphologiques - fonde indéniablement son inscription à l'IFP. Le Tribunal administratif et la CFNP se rejoignent quant à la description des impacts visibles auxquels on peut s'attendre si l'installation est posée: vraisemblablement un certain éclat au soleil d'une part, les traces dues au passage répété des grimpeurs toujours au même endroit d'autre part. Au demeurant, le Tribunal administratif relève à juste titre que le nombre des sportifs empruntant la voie câblée laissera inévitablement des traces plus marquées que l'escalade individuelle. D'ailleurs, en l'espèce, les impacts visibles ne sont qu'un des aspects de la protection. En effet, la qualité d'un paysage ne se réduit pas à son évaluation visuelle, lorsque précisément il se singularise par ses caractéristiques naturelles. Dans ce cas, le paysage acquiert une valeur propre, intrinsèque, indépendamment de toute appréciation anthropocentrique²¹. A cela s'ajoute qu'en Suisse, les zones qui ont échappé à l'influence humaine et à ses conséquences sont rares, raison pour laquelle la dynamique qui subsiste dans les paysages naturels revêt une grande importance²². Ainsi le site des Gorges de Moutier, en tant qu'objet recensé à l'IFP, doit également être protégé pour lui-même de nouvelles activités humaines et de leurs effets, indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure l'installation technique est visible.

Au vu des éléments qui précèdent, même si prise isolément, l'installation projetée peut paraître physiquement de peu d'importance par rapport au paysage dans son ensemble (câble: 1 cm de diamètre; prises techniques en fer à cheval: 1,5 cm de diamètre, 12 cm de profondeur, 15 ou 25 cm de largeur), il n'en demeure pas moins que sa construction aurait pour effet un changement substantiel de la nature et de l'état du paysage: de naturel, il deviendrait marqué, à tout le moins dans une certaine mesure, par la main de l'homme; de vierge et intact, il deviendrait occupé par une activité de loisirs à caractère collectif et grand public. Il s'agit là d'une atteinte non négligeable à l'objectif de protection correspondant.

²⁰ commentaire IFP p. 28

²¹ ATF 127 II 273 consid. 4 e p. 285 in fine

²² http://www.conceptionpaysage.ch/f/_start.htm, sous *Aspects du paysage*, puis *Un espace naturel*

Cette atteinte peut difficilement être qualifiée de bénigne et elle est en contradiction avec les qualités naturelles du paysage en question.

f) Flore et végétation: arguments

La recourante 2 invoque la destruction locale mais irréversible de la flore par le piétinement et l'arrachage de plantes rupestres rares et sensibles sur le trajet même de la voie, mais également la nécessité de supprimer la végétation sur les rochers surplombant le tracé, et ce pour des raisons de sécurité. L'intimée est d'avis que le projet ne touche pas une forêt, qu'il n'est pas prévu d'abattre ou d'utiliser des pins de montagne pour l'aménagement du parcours, que les rochers où serait situé le tracé ne sont pas en contact avec la combe et qu'ainsi l'activité des utilisateurs de la voie serait sans influence sur les plantes.

Dans son rapport officiel du 5 décembre 2001, le responsable de la police forestière de la Division forestière 8 Jura bernois conclut au refus de l'autorisation de construction ou d'installation non forestière. Il fait valoir que le projet touche une forêt vierge sans chemin carrossable, avec des interventions sylvicoles minimales pour assurer la protection des voies de communication (ligne CFF et route cantonale). Il ajoute que le secteur, actuellement presque inaccessible, n'est utilisé qu'exceptionnellement pour l'escalade. Il en déduit que la construction de la via ferrata n'est pas compatible avec la fonction de la forêt à cet endroit, soit la protection de la forêt en tant que milieu naturel, et donc ne peut être envisagée. Par prise de position du 20 juin 2001, confirmée le 7 janvier 2002, les Inspections cantonales de la chasse et de la protection de la nature exposent les éléments suivants:

"Pour garantir la sécurité des personnes qui utilisent la via ferrata, il faudrait nettoyer les parties rocheuses au-dessus du câble, afin qu'il n'y ait pas de risque de chutes de pierres sur la via ferrata. Ce nettoyage consiste non seulement à enlever les pierres instables, mais à nettoyer tous les endroits où se sont accumulées des matières organiques. Et c'est précisément dans ces sites pionniers que peuvent se trouver diverses espèces de plantes qui sont protégées, en raison même de leur forme de vie particulière. La destruction de ces plantes n'est cependant pas permise et le problème ne manquera pas de surgir.

Pour éviter les conflits susmentionnés avec (...) la flore, il faudrait intégrer des prescriptions rigoureuses dans le permis de construire, sous forme de charges d'exploitation. (...) Si l'on veut éviter d'endommager la flore, la sécurité des utilisateurs ne sera probablement plus garantie."

Cette prise de position du 20 juin 2001 complète les constatations faites par la CFNP au sujet de la flore dans son rapport du 4 mai 1999. La CFNP y relevait en particulier que les parois rocheuses, qui offrent aux plantes des habitats naturels typiques, doivent être conservées intactes et qu'au contraire, le long de la via ferrata, la précieuse végétation rocheuse sera vouée à disparaître rapidement sous l'effet du passage des grimpeurs.

g) Forêt: bases légales

La forêt est partie intégrante du paysage²³. S'agissant de sa protection en tant que milieu naturel des plantes et des animaux sauvages, la législation sur les forêts est applicable parallèlement à la LPN²⁴. Selon l'art. 2 al. 1^{er} LFo²⁵, par forêt on entend toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. L'art. 3 LCFo²⁶ précise la notion de forêt au moyen de critères quantitatifs notamment (surface, largeur et âge). Par ailleurs, sont assimilées aux forêts les surfaces non boisées ou improductives d'un bien-fonds forestier, telles que les vides ou les surfaces occupées par des routes forestières ou d'autres constructions ou installations forestières (art. 2 al. 2 let. b LFo). Les petites constructions et installations non forestières, telles que sentiers sportifs et didactiques, ruchers, aires de repos, remises, abris, clôtures, etc., ne portent pas atteinte à la structure de la forêt, mais elles compromettent ou perturbent les fonctions ou la gestion de celle-ci, raison pour laquelle leur implantation en forêt est en principe interdite (art. 16 al. 1^{er} LFo). Si des raisons importantes le justifient, les cantons peuvent les autoriser en imposant des conditions et des charges (art. 16 al. 2 LFo). Ces petites constructions ou installations ne constituent pas un défrichement au sens de l'art. 4 LFo (cf. également art. 4 OFo²⁷). Leur édification en forêt nécessite par contre une autorisation exceptionnelle (au sens de l'art. 24 LAT) qui ne peut être délivrée qu'en accord avec l'autorité forestière cantonale compétente (art. 14 al. 2 OFo). L'art. 35 al. 1^{er} OCFo²⁸ précise à cet égard que de petites constructions et installations non forestières - en particulier les sentiers sportifs et didactiques, cf. art. 35 al. 2 OCFo - peuvent être autorisées lorsque leur aménagement en forêt s'impose et qu'il n'entrave que dans une mesure insignifiante les fonctions de la forêt.

L'art. 64 du nouveau règlement de construction de la commune de Moutier²⁹ désigne les Gorges de Moutier comme zone de protection 1 et en définit les buts de protection de la façon suivante:

¹ Les Gorges de Court et de Moutier forment deux ensembles protégés. En particulier, il s'agit d'assurer en

²³ Josef Rohrer dans Commentaire LPN, p. 14 n. 20

²⁴ Hans Mauer dans Commentaire LPN, p. 77 et 80 ss

²⁵ loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts, LFo, RS 921.0

²⁶ loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts, LCFo, RSB 921.11

²⁷ ordonnance (fédérale) du 30 novembre 1992 sur les forêts, OFo, RS 921.01

²⁸ ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts, OCFo, RSB 921.111

²⁹ approuvé par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire le 30 juillet 2002

priorité la fonction protectrice de la forêt et de maintenir les associations forestières typiques des rochers, des éboulis et des affleurements marneux où poussent quantité de plantes rares ou peu fréquentes de la chaîne jurassienne et où se réfugient et se reproduisent de nombreuses espèces animales.

² Les activités et interventions contraires aux buts de protection, tels que la modification du terrain, le dépôt ou l'extraction de matériaux, l'introduction d'essences forestières non liées à la station, ainsi que la correction du lit et des berges de la Birse sont interdites. Seuls les aménagements nécessaires à assurer la fonction protectrice de la forêt et les interventions sylvicoles réalisées en faveur de la stabilité des peuplements sont autorisés. Toute circulation de véhicules à moteur non liée à l'exploitation sylvicole ou agricole est interdite sur les chemins non goudronnés.

³ (...)

Selon le plan de zones de protection de la commune de Moutier³⁰, la zone de protection 1 correspondant aux Gorges de Moutier recoupe dans les grandes lignes le périmètre IFP³¹. L'ensemble du projet modifié de parcours câblé est situé à l'intérieur de cette zone de protection 1.

h) Définition de la forêt

De l'avis de l'intimée, le projet "ne touche pas une forêt". Elle ajoute que "les rochers où serait situé le tracé ne sont pas en contact avec la combe" (où poussent les plantes). Sans doute veut-elle signifier ainsi que même si les alentours répondent à la notion de forêt au sens légal et technique, ce n'est pas le cas de la falaise en question où doit être implantée la via ferrata. Or l'art. 2 al. 2 let. b LFo assimile à la forêt les surfaces improductives d'un bien-fonds forestier. Les falaises et rochers environnés de forêt, comme c'est le cas en l'espèce, répondent précisément à cette définition³². Par conséquent, la législation forestière est applicable en l'espèce, contrairement à ce qu'a prétendu en substance l'intimée, et c'est à juste titre que la division forestière, autorité compétente en la matière (art. 35 al. 3 OC Fo), s'est prononcée sur la question de savoir si l'autorisation pour petites constructions et installations non forestières pouvait ou non être octroyée au projet de via ferrata.

i) Petites installations non forestières

Conformément à l'art. 35 al. 1^{er} OC Fo, trois conditions doivent être réunies pour qu'une petite construction ou installation non forestière soit autorisée: la construction ou l'installation doit être de dimensions modestes, son aménagement en forêt doit s'imposer et celui-ci

³⁰ approuvé par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire le 30 juillet 2002

³¹ lequel s'étend également sur des parties des communes de Roches et de Belprahon

³² Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Documents environnement n° 210, Pour que les arbres ne cachent pas la forêt: un guide à travers la nouvelle législation sur les forêts, 1993, p. 33; Peter M. Keller, Rechtliche Aspekte der neuen Waldgesetzgebung, in Pratique juridique actuelle 2/1993, p. 144 ss, spéc. 146

doit n'entraver que dans une mesure insignifiante les fonctions de la forêt. La Division forestière a motivé le refus de l'autorisation au moyen de la troisième condition: relevant le caractère particulièrement sauvage de la forêt à l'endroit en question ("forêt vierge"), elle a conclu que le projet n'est pas compatible avec la fonction de la forêt en tant que milieu naturel des plantes notamment.

En premier lieu, il est douteux qu'on puisse qualifier le projet comme étant d'ampleur modeste. Le câble ainsi que, à intervalles, les broches d'amarrage et les prises artificielles, doivent en effet être posés sur 600 m environ. Le projet modifié nécessite en outre un sentier de raccord depuis le haut du parcours câblé jusque dans la Combe du Pont. Ce sentier est directement induit par l'installation de la via ferrata, il servirait essentiellement aux utilisateurs de celle-ci. Les initiateurs annonçaient pour le projet initial un coût approximatif de presque 60'000 francs (pce 45 du dossier communal). Certes le projet initial était plus long (env. 940 m). Par contre il ne nécessitait pas de sentier de liaison, dont la création a également un coût. Le projet relève en outre que la longueur moyenne d'une via ferrata est de l'ordre de 400 m (pce 47 du dossier communal). A titre de comparaison, la TTE³³, confirmée sur ce point par le Tribunal administratif³⁴, avait considéré qu'une clôture constituée de 150 poteaux de 1,5 m de hauteur et de grillage, dont les deux tiers environ étaient situés en zone forestière, et dont le coût total atteignait près de 40'000 francs, ne pouvait pas être qualifiée de petite installation au sens de l'art. 35 al. 1^{er} OC Fo. Quant à savoir ensuite si l'aménagement de la via ferrata s'impose en forêt, on relèvera qu'une via ferrata doit en tout cas être installée sur la roche. Or dans la région de Moutier, les falaises et rochers sont très souvent partie intégrante de la forêt. Toutefois, cette question ainsi que celle de l'ampleur du projet n'ont pas besoin d'être tranchées définitivement. En effet, la troisième condition, celle selon laquelle l'entrave aux fonctions de la forêt doit n'être qu'insignifiante, n'est de toute façon pas remplie.

j) Fonction protectrice de la forêt

Les buts de la législation sur la forêt sont notamment la protection et la valorisation des forêts en tant que milieu naturel des plantes et des animaux ainsi que le maintien et l'amélioration de la fonction sociale des forêts (art. 1^{er} al. 1^{er} let. b et c L Fo, art. 1^{er} al. 1^{er} let. d et e LC Fo). La forêt doit autant que possible rester dans son état naturel. Souvent, sa surface

³³ décision du 22 mars 2000 en la cause M.-J., OJ nos 12014-99 et 12039-98, consid. 5

³⁴ JTA du 21 février 2003 en la cause M.-J., n° 1004, consid. 2 c

est (encore) très étendue. A ce titre, la fonction sociale de la forêt regroupe les éléments suivants: le maintien des conditions de vie des plantes et animaux sauvages (protection de la nature); la protection des habitats particulièrement propices aux associations biologiques ou à certains types d'organismes (protection des biotopes); le maintien de la beauté ou de la particularité des paysages (protection du paysage)³⁵.

Selon les divers rapports au dossier, le site présente des qualités indéniables du point de vue de la flore et de la végétation: la forêt est vierge, le secteur est actuellement presque inaccessible, les parois rocheuses offrent à une précieuse végétation des habitats naturels typiques, plus particulièrement il s'y trouve des sites pionniers pouvant accueillir diverses espèces de plantes protégées en raison même de leur forme de vie particulière. Si besoin était, le RC confirme la présence d'"associations forestières typiques des rochers, (...) où poussent quantité de plantes rares ou peu fréquentes de la chaîne jurassienne et où se réfugient et se reproduisent de nombreuses espèces animales".

Les rapports au dossier décrivent également de façon plausible en quoi consisteraient les atteintes portées à la végétation par le projet: il s'agit d'une part de la disparition de la végétation rocheuse sur le tracé même de la via ferrata, sous l'effet du passage répété des grimpeurs toujours au même endroit; d'autre part, l'utilisation du parcours câblé nécessiterait le nettoyage de toute la partie rocheuse au-dessus du câble, en particulier les endroits où se sont accumulées les matières organiques accueillant les espèces typiques. Etant donné que le câble serait fixé à mi hauteur de la falaise, c'est donc environ la moitié de celle-ci sur 600 m de long (longueur du câble) qui serait dépouillée de sa végétation. L'intimée n'a pas pris position sur ces considérations, elle n'apporte donc pas d'éléments propres à remettre en cause les analyses unanimes des rapports spécialisés. Pour sa part, la TTE n'a pas de raison de s'écarter de ces analyses. Contrairement à ce que l'intimée semble penser, il ne suffit pas de n'abattre aucun arbre pour que les exigences de la protection de la forêt et de la flore soient remplies. En définitive, la fonction sociale de la forêt sur le site en question, en tant que milieu naturel des plantes et animaux sauvages, subirait une entrave non insignifiante. C'est donc à juste titre que la police forestière a conclu au refus de l'autorisation de l'art. 35 OC Fo et c'est à tort que le Préfet l'a octroyée. Ce d'autant plus que le droit fédéral impose aux cantons la prise en compte la plus étendue possible de l'intérêt du maintien de la forêt³⁶.

³⁵ OFEFP, Documents environnement n° 210, p. 28 s.

³⁶ OFEFP, Documents environnement n° 210, p. 52

Du point de vue de l'art. 6 LPN, force est de conclure de ce qui précède qu'un dommage d'une certaine étendue serait causé à l'objet IFP en ce qui concerne la végétation, puisqu'une surface non négligeable de la falaise serait touchée. Ce dommage serait par ailleurs, en partie en tout cas, irréversible, étant donné la faculté régénératrice limitée de la nature³⁷. Ainsi, l'atteinte ne peut pas être considérée comme bénigne et le projet se trouve en contradiction avec l'objectif de protection de la végétation et de la flore, qui jusqu'à présent sont bien conservées.

k) Avifaune: arguments

L'autorité attaquée (décision p. 7 haut) considère que la période d'exploitation de la via ferrata doit être limitée. Elle relève que la période de reproduction (des animaux) doit être préservée autant que faire se peut pour les espèces repérées dans le site. Elle statue donc, à titre de charge, que la période d'exploitation s'étendra du 1^{er} mai au 1^{er} novembre, l'ouverture étant toutefois limitée aux samedi et dimanche durant les mois de mai et juin. Le recourant 1 fait valoir que l'installation projetée dérangerait des animaux nicheurs (le faucon pèlerin p. ex.) en raison du bruit et du mouvement des personnes et dégraderait des habitats potentiels d'espèces en train de reformer des populations stables dans la région (hibou grand-duc p. ex.). La période d'exploitation de la voie câblée serait en complète contradiction avec la période de nidification des oiseaux repérés dans le site, spécialement en mai et juin. La restriction proposée par la décision attaquée en ce qui concerne ces deux mois ne reposerait sur aucun critère fiable, car un seul week-end d'escalade suffirait pour causer des dérangements irréparables. La recourante 2 estime également qu'un dérangement de quelques heures peut faire échouer les couvées de certains animaux particulièrement sensibles ou les inciter à se déplacer dans un endroit plus tranquille. Elle expose que c'est le cas du faucon pèlerin dans les falaises du Schilt (commune de La Heutte). Dans ce site, les activités d'escalade se pratiqueraient surtout le weekend, par beau temps, mais elles auraient été suffisantes pour chasser ce rapace d'une aire de reproduction suivie pendant plusieurs saisons par les ornithologues. Pour plusieurs espèces, la période de tranquillité devrait s'étendre jusqu'à mi-juillet. A titre d'exemple, dans la Combe-Biosse (réserve naturelle neuchâteloise), la pratique de l'escalade dans les falaises est autorisée à partir du 1^{er} août. L'intimée est d'avis que les rochers où doit être implantée la via ferrata ne sont pas en contact direct avec la combe, par conséquent le projet serait

³⁷ commentaire IFP, p. 30

sans influence sur le gibier. Elle ajoute que le hibou grand-duc n'a plus été aperçu depuis plus d'un siècle.

Par prise de position du 20 juin 2001, confirmée le 7 janvier 2002, les Inspections cantonales de la chasse et de la protection de la nature exposent les éléments suivants:

"Dès l'arrivée sur la voie, au début de la via ferrata, nous avons traversé un habitat important pour l'écologie de la faune sauvage. Nombreux changements de direction, excréments frais et herbe broutée, autant d'éléments attestant la présence de chamois. Plus haut, dans les rochers, plusieurs espèces d'oiseaux spéciales à ce type d'habitat trouvent sans aucun doute un milieu naturel jusqu'à présent intact et donc de grande valeur. Or la faune sauvage est très sensible aux perturbations, plus particulièrement pendant la période de reproduction, soit d'avril à mi-juillet. L'exploitation de la via ferrata, même si elle est relativement localisée, aurait en tous les cas des effets négatifs sur les populations de faune sauvage qui sont implantées dans le secteur. Un conflit important serait ici aussi inévitable.

Pour éviter les conflits susmentionnés avec la faune (...), il faudrait intégrer des prescriptions rigoureuses dans le permis de construire, sous forme de charges d'exploitation. (...) Concernant la faune, la via ferrata ne devrait pas être exploitée avant mi-juillet afin de ne pas perturber les animaux pendant la phase de reproduction. Aux dires de l'auteur du projet, l'exploitation devrait durer au moins quatre mois pour être rentable, ce qui repousserait forcément le début de l'exploitation au mois d'avril, ou mai au plus tard, étant donné qu'il n'est fait aucun tour en cas de mauvais temps ni à partir de la fin de l'automne. Si le projet était néanmoins poursuivi, il faudrait se demander s'il serait réalisable au lieu et de la manière prévus étant donné les divergences entre d'une part les charges écologiques qui seraient imposées et d'autre part les considérations économiques impératives."

Dans leur premier rapport du 5 novembre 1998, les Inspections cantonales de la chasse et de la protection de la nature relevaient déjà que la voie câblée se situe dans des rochers où nichent des oiseaux rares et protégés tels le faucon pèlerin et le grand corbeau. Ce sont également les deux espèces que mentionne la CFNP dans son rapport du 4 mai 1999.

1) Avifaune: évaluation

L'inventaire IFP mentionne que l'avifaune à protéger comprend le grand tétras et le milan royal. L'inspection cantonale de la chasse ainsi que la CFNP citent le faucon pèlerin et le grand corbeau. Le grand tétras, le milan royal et le faucon pèlerin sont des espèces protégées au sens de l'art. 7 LChP³⁸ en relation avec les art. 2 et 5 LChP. A ce titre, les cantons doivent leur assurer une protection suffisante contre les dérangements (art. 7 al. 4 LChP). A cela s'ajoute que le grand tétras et le faucon pèlerin sont recensés dans la Liste rouge des espèces menacées de Suisse³⁹. Le faucon pèlerin figure dans la catégorie "vulnérable", c'est-à-dire qu'il est confronté à un risque élevé d'extinction à l'état sauvage,

³⁸ loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, LChP, RS 922.0

³⁹ Verena Keller / Niklaus Zbinden / Hand Schmid / Bernard Volet, Liste rouge des espèces menacées de Suisse / oiseaux nicheurs, 2001, p. 46

alors que le grand tétras est même confronté à un risque très élevé d'extinction à l'état sauvage (catégorie "en danger")⁴⁰.

Certes les espèces mentionnées par l'IFP lui-même ne concordent pas avec celles mentionnées par l'Inspection cantonale de la chasse et par la CFNP. Il est cependant indéniable que le site jusqu'à présent est demeuré intact et peu fréquenté par la civilisation. En tant que tel, il est patent qu'il présente des habitats propices aux espèces sauvages protégées, voire menacées. Au demeurant, en tant que forêt, le site assume également la fonction de milieu naturel des animaux et à ce titre il doit être protégé (cf. consid. j ci-dessus). Il n'est pas non plus à exclure qu'une population d'oiseaux donnée pour une région donnée connaisse des variations dans sa taille et sa composition. Selon toute évidence, lors de l'élaboration de l'inscription des Gorges de Moutier dans l'IFP (inscription en 1996), le grand tétras y était présent⁴¹. Si ce ne devait plus être le cas aujourd'hui, il y a lieu de veiller toutefois, pour le respect de cet objectif de protection, qu'une reprise des effectifs ne soit pas condamnée par un projet. Quoi qu'il en soit, il faut éviter que les habitats même d'espèces non reconnues comme menacées ne se dégradent. La protection de la nature doit viser à empêcher l'apparition de nouvelles espèces sur la Liste rouge⁴².

L'autorité de première instance a admis que les périodes de reproduction doivent être respectées, raison pour laquelle elle a statué une charge limitant l'exploitation aux week-ends pendant mai et juin. Or l'Inspection cantonale de la chasse avait relevé que la période de reproduction s'étend d'avril à mi-juillet. La TTE n'a aucune raison de douter de cette affirmation. Il en va de même lorsque ce service spécialisé invoque la particulière sensibilité des animaux sauvages en phase de reproduction. L'intimée pour sa part n'a fait valoir aucun argument sur ces points.

La TTE ne peut raisonnablement penser que la charge fixée par le Préfet suffit à éviter les dérangements aux oiseaux pendant la phase critique. Dans la documentation de son projet (pce 47 du dossier communal), l'intimée estime la fréquentation à 1200-2000 personnes

⁴⁰ cf. Liste rouge p. 16 ss; 4 catégories: éteint en Suisse / au bord de l'extinction / en danger / vulnérable

⁴¹ Il était déjà recensé comme étant hautement menacé dans la précédente Liste rouge de l'OFEFP, 1994, et ce aussi bien au niveau suisse qu'à celui de la région Jura occidental.

⁴² Liste rouge p. 42

par année⁴³ et décrit la clientèle attendue comme extrêmement variée: à partir de 8/10 ans et sans limite d'âge supérieure, randonneurs, grimpeurs, anciens grimpeurs ou alpinistes, néophytes. Ce public, en partie jeune et familial, induira inévitablement un certain bruit lié à une activité de loisir de ce type (instructions, rires, exclamations). Par ailleurs, même en admettant que les usagers avancent dans le calme, il faut partir de l'idée que la progression elle-même est loin d'être silencieuse. En effet, le ferriste progresse une longue mousquetonnée au câble; lorsque le mousqueton rencontre une broche de fixation du câble, le ferriste mousquetonne son autre longe sur la portion de câble suivante avant de décrocher le premier mousqueton, de façon à être relié en permanence au câble. Ainsi, partout où le câble est en contact avec la roche, dont la structure présente par nature des irrégularités⁴⁴, les mousquetons heurteront et racleront la roche en un bruit métallique chaque fois que le ferriste avancera. Il s'agit là d'un bruit indissociable de l'utilisation de la via ferrata et suffisamment soutenu pour effrayer des oiseaux sauvages en période de reproduction. S'agissant des mois de mai et juin, pendant lesquels le Préfet compte autoriser l'exploitation les week-ends seulement, il faut partir du principe que la via ferrata serait de toute façon fréquentée principalement pendant les week-ends, contrairement sans doute aux mois de juillet et août, où davantage de gens sont disponibles en semaine en raison des vacances d'été. Par conséquent, la charge fixée par l'autorité de première instance n'impliquerait pas réellement une baisse de fréquentation. Compte tenu par ailleurs de la particulière sensibilité des oiseaux sauvages pendant la période de reproduction, il ne fait pas de doute, aux yeux de l'autorité de céans, qu'un week-end de fréquentation normale, impliquant les bruits inévitables décrits ci-dessus, suffirait à faire échouer un certain nombre de couvées.

Cette atteinte non négligeable serait en contradiction avec le but de la protection de l'avifaune poursuivi par l'inscription à l'IFP de l'objet n° 1021.

6. Mesures de remplacement adéquates, ménagement le plus grand possible

Dans son projet remanié, l'intimée envisage, à titre de mesure compensatoire, le déséquipement de certaines voies d'escalade existant sur le site et le débalisage des sentiers d'accès à ces voies.

⁴³ concentrées en réalité sur la belle saison

⁴⁴ cf. p. ex. photo illustrant l'article paru dans le Journal du Jura du 10.09.1997, "Une via ferrata dans les gorges?", pce 2 du recourant 1

L'inscription à l'IFP indique que l'objet en question mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates (art. 6 al. 1^{er} LPN). Il ne suffit pas qu'un projet ménage un site inscrit à l'IFP, il faut qu'il le ménage le plus possible. Cette exigence renforce encore l'intérêt à la conservation intégrale⁴⁵.

L'occupation du territoire que suppose une voie câblée n'est pas comparable à celle induite par des grimpeurs isolés. L'utilisation de la voie câblée représente une activité en quelque sorte organisée et tout public. Elle se substituerait aux escalades ponctuelles de quelques varappeurs déjà passablement confirmés, ou à une partie d'entre elles, puisque la mesure compensatoire proposée envisage le débalisage de certaines voies seulement. Or, ainsi qu'il a déjà été relevé à plusieurs reprises, le projet touche un site qui se distingue par son état intact et naturel. Les varappeurs isolés ne portent pas fondamentalement atteinte à cet état. En raison de l'entraînement minimal que cette activité implique, ils sont forcément peu nombreux. Il en va autrement de la voie câblée, censée être accessible à un large éventail de participants, tant quant à l'âge qu'au degré d'entraînement. Le déséquipement de certaines voies d'escalade existantes sur le site ne constitue donc pas une mesure de remplacement adéquate.

Il n'existe en l'occurrence pas non plus d'autres mesures permettant de ménager l'objet le plus possible. Ainsi qu'on l'a vu dans le considérant précédent, la charge fixée dans la décision attaquée (autorisation d'exploitation limitée aux week-ends pendant les mois de mai et juin) n'est pas propre à empêcher une atteinte à l'avifaune en période de reproduction. Elle n'a également aucune influence sur les atteintes à la flore (en particulier le nettoyage des rochers surplombant la voie) et au paysage (l'état du site ne pourrait plus être qualifié d'intact et naturel). Aucune autre charge permettant de minimiser substantiellement les atteintes ou de les empêcher n'entre en considération.

Ainsi que le relève la CFNP dans son rapport du 21 décembre 2001, même en modifiant le projet, on ne trouverait pas de solution qui préserve les valeurs écologiques et paysagères de cette région. Au vu de l'état sauvage et intact du lieu, l'un des objectifs de protection définis plus précisément par la CFNP consiste en ce que les infrastructures techniques absolument nécessaires doivent être limitées au fond de la vallée. Ces circonstances rendent impossible l'installation d'une via ferrata (la longueur moyenne des voies câblées est

⁴⁵ Leimbacher, Commentaire LPN, art. 6 n. 10

de 400 m) sans qu'il soit porté atteinte au site.

7. Pondération des intérêts

Beaucoup d'éléments dans l'examen des diverses atteintes portées au site plaideraient en faveur de la qualification d'une atteinte grave aux buts de protection (cf. consid. 5 a, 2^e §). La cluse, partie essentielle des Gorges de Moutier, intacte à ce jour, ne pourrait plus être considérée comme telle. S'ajoutent la détérioration de la végétation rocheuse sur une surface importante de falaise ainsi que la mise en danger des habitats des oiseaux et, par conséquent, des couvaisons. En conclusion de son rapport du 21 décembre 2001, la CFNP qualifie l'atteinte d'importante, mais se réfère dans la phrase suivante à l'art. 6 al. 1^{er} LPN. Ce faisant, elle admet, à tout le moins implicitement, que le dommage ne soit pas grave au point d'exclure toute pondération des divers intérêts en présence, en particulier de ceux qui ne sont pas d'importance nationale. Si par contre l'atteinte était indubitablement reconnue comme grave, alors aucune pondération des intérêts ne pourrait avoir lieu, puisque l'art. 6 al. 2 LPN ne le prévoit que par rapport à d'autres intérêts d'importance nationale, absents en l'occurrence (cf. consid. 5 b).

La doctrine relève la difficulté d'opérer cette distinction entre atteinte grave et atteinte légère⁴⁶. Quoiqu'il en soit, cette question peut rester indécise. En effet, la pesée de tous les intérêts en présence montrera également que celui de la protection de la nature et du paysage doit l'emporter. Cette pesée doit s'effectuer selon les critères suivants:

L'intérêt à la conservation intégrale des objets figurant à l'inventaire a une très grande importance, car le législateur lui a donné la priorité. Par conséquent, même de petites atteintes ne peuvent être admises que si un intérêt également très important fonde l'intervention. Cet intérêt doit l'emporter sur celui de la conservation intégrale. Cette prépondérance n'est possible que si l'atteinte remplit les exigences du ménagement le plus grand possible⁴⁷.

Dans son projet (pce 47 du dossier préfectoral), l'intimée se prévaut des retombées économiques directes ou indirectes au plan local, par le biais de divers facteurs: demande d'encadrement pour l'activité (guides de haute montagne); séjours construits autour de

⁴⁶ Leimbacher, Commentaire LPN, art. 6 n. 17; l'atteinte grave doit présenter une intensité particulière et toucher l'objet dans des éléments primordiaux.

⁴⁷ Leimbacher, Commentaire LPN, art. 6 n. 16

l'activité; complémentarité des via ferrata avec les diverses activités de pleine nature proposées localement (possibilité d'allongement du séjour, mise en évidence des autres potentialités du site); hébergement - restauration - commerces locaux; vente et location de matériel technique. L'autorité de céans ne met pas en doute l'existence de ces intérêts économiques et financiers. Ils sont d'une part d'ordre privé: deux des personnes impliquées dans le projet sont guides de montagne; les commerçants locaux tireraient certainement aussi un gain supplémentaire de la proximité de l'activité projetée. Plus généralement, le projet serait bénéfique au développement touristique et à la notoriété de la région, il présenterait donc un intérêt certain pour la population régionale. Dans la société de loisirs actuelle, valorisant la diversité des activités et le bien-être qui peut en découler, il existe sans doute aussi un intérêt public des utilisateurs à la création de telles voies câblées.

Toutefois, les divers intérêts précités ne font pas le poids face à celui de la protection de la nature. L'intimée relève elle-même que la via ferrata est un atout supplémentaire non négligeable et que le développement d'une activité touristique régionale est bienvenu pour la cité de Moutier et sa région proche (cf. consid. 5 b 2^e §). L'Office du tourisme du Jura bernois ajoute que le projet serait profitable à la notoriété de la région. Autrement dit, le projet n'est pas nécessaire et indispensable, tout au plus est-il bénéfique. A cela s'oppose la rareté des paysages encore sauvages en Suisse (cf. note 22) et, en conséquence, la nécessité de les préserver de dommages et de menaces supplémentaires. Il faut relever en outre que plusieurs aspects de la protection de la nature sont touchés en l'occurrence: le paysage, la flore et la faune. En d'autres termes, tous les points mentionnés comme objectifs de protection dans la fiche IFP à propos des Gorges de Moutier subiraient une dégradation de leur état. Même en admettant qu'elles ne soient pas qualifiées de graves au sens de l'art. 6 al. 2 LPN, ces atteintes présentent toutefois une certaine intensité, ainsi qu'il a été démontré aux considérants 5 d à f ci-dessus, et ce à plus forte raison lorsqu'elles sont considérées de manière cumulée. En ce qui concerne les usagers, leur intérêt ne suppose pas obligatoirement l'existence d'un parcours câblé dans les Gorges de Moutier précisément, et l'installation d'une voie dans une région voisine ferait de ce point de vue aussi bien l'affaire. A cela s'ajoute que le projet ne permet pas le ménagement le plus grand possible du site (consid. 6). En définitive, l'intérêt du plus grand nombre à ce que le paysage d'importance nationale que représentent les Gorges de Moutier puisse remplir à long terme ses fonctions sociales doit l'emporter sur les autres intérêts, particuliers, locaux ou régionaux.

8. En conclusion

Au vu de tous les éléments qui précèdent, le projet n'est pas compatible avec le principe de la conservation intégrale de l'objet ni avec celui d'un traitement qui le ménage le plus possible au sens de l'art. 6 al. 1^{er} LPN. C'était également la conclusion du rapport de la CFNP, dont l'autorité de céans n'a aucune raison de s'écarter. Il en résulte que l'intérêt prépondérant de la protection de la nature s'oppose à l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 24, anc. al. 1^{er}, let. b LAT (cf. consid. 2). Les recours sont admis, la décision du préfet du district de Moutier du 30 mai 2002 est annulée et le permis de construire, ainsi que les autres autorisations qui lui sont liées, sont refusés.

9. Frais

Selon l'usage de la TTE, les frais de procédure sont fixés à un forfait de 1'400 fr. Ils doivent être mis à la charge de l'intimée, qui succombe (art. 108 al. 1^{er} LPJA⁴⁸). Il n'est pas alloué de dépens (art. 104 al. 1^{er} LPJA).

III. Décision

1. Les recours des 28 juin 2002 sont admis. La décision du Préfet du district de Moutier du 30 mai 2002 est annulée. Le permis de construire et les autres autorisations qui lui sont liées sont refusés.
2. Les frais de la procédure sont fixés à 1'400 fr. Ils sont mis à la charge de l'intimée. Une facture séparée lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens
4. La présente décision peut être attaquée par voie de recours dans les 30 jours qui suivent sa notification auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, Speichergasse 12, 3011 Berne. Un éventuel recours doit être introduit en cinq exemplaires, contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs et porter

⁴⁸ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

une signature. Les moyens de preuves disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.

5. A notifier:

- A. _____, par acte judiciaire
- Association Pro Natura Jura bernois, par acte judiciaire
- B. _____, par acte judiciaire
- Préfet du district de Moutier, lettre signature
- Municipalité de Moutier, lettre signature
- Municipalité de Belprahon, lettre signature

Pour information:

- Commission fédérale pour la protection de la nature, 3003 Berne
- Inspections de la chasse et de la protection de la nature, Office de la nature, Herrengasse 22, 3011 Berne
- Division forestière 8 Jura bernois, Office des forêts, Pierre-Pertuis 5/7, case postale 54, 2710 Tavannes
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, r. de l'Hôpital 20, case postale 80, 2501 Bienne

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE
L'ÉNERGIE
La directrice

B. Egger-Jenzer, conseillère d'Etat